

ANDREI ZAGORSKI

Neuregelung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO

Einführung

Zwei Ereignisse aus dem Jahre 1996 lassen sich am häufigsten mit dem Thema Neuregelung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO verbinden: die Unterzeichnung am 27. Mai in Paris der grundlegenden Akte ueber gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Russländischen Foederation und der Organisation des nordatlantischen Vertrages (so der offizielle Titel des Dokuments) sowie das Gipfeltreffen des NATO-Rates in Madrid am 7.-8. Juli, wo neben anderen Entscheidungen die offizielle Beitrittseinladung an Polen, die Tschechische Republik und Ungarn verabschiedet worden ist. Auch der Beitritt von Rumänien und Slowenien ist in absehbarer Zeit in Aussicht gestellt worden.

Die beiden Ereignisse standen noch in der Vorbereitungsphase von Beginn an in einem engen Zusammenhang. Sie werden auch weiterhin im Zusammenhang gesehen. Dabei ist die Unterzeichnung der grundlegenden Akte zwar ein überaus bedeutender, aber weder der erste noch der letzte Schritt in der Neuregelung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO genauso wie die Ausdehnung der NATO erst die erste Schritte macht. Trotzdem soll die Bedeutung der Akte nicht auf den Kompromiss mit Russland über die Ausdehnung der Allianz reduziert werden. Die Akte soll nicht als ein Trostpreis an Russland im Kontext des Beitrittes ostmitteleuropäischer Staaten verstanden werden. Sie setzt eine längere Dynamik fort und eröffnet neue Perspektiven für ein engeres Zusammenwirken zwischen Russland und der NATO. Sie hat in diesem Sinne einen selbständigen Wert unabhängig davon, ob, wann und wie die NATO sich ausdehnen sollte.

Mit der Unterzeichnung der Grundakte und den ersten Einladungen an Beitrittskandidaten ist nun nach einer längeren Kontroverse über die Ausdehnung der Allianz die Zeit gekommen, sich darüber Gedanken zu machen, wie die Beziehungen zwischen Russland und der nordatlantischen Allianz sich weiterentwickeln und -gestalten lassen. Es ist nicht das Ziel dieses Beitrages, die Debatte in Russland über die NATO-Ausdehnung aus den letzten drei Jahren nachzuvollziehen. Das Ziel ist es eher, die Aussichten für vertiefte Kooperation zwischen Russland und der NATO im komplizierten Kontext der Wechselwirkung mit der Osterweiterung der letzteren zu analysieren.

Im ersten Teil des Beitrages soll die grundlegende Akte in den Kontext der Entwicklungen in den Russland-NATO Beziehungen seit 1990 sowie die Bedeutung und das Potential der Akte für die Aufstufung dieser Beziehungen zusammengefasst werden.

Im zweiten Teil werden die Aussichten für eine vertiefte Zusammenarbeit mit der NATO und für die Ausschöpfung des Potentials der grundlegenden Akte vor dem Hintergrund der aktuellen NATO-Debatte in Russland analysiert.

Im dritten Teil werden die in der grundlegenden Akte impliziten kooperativen Optionen mit dem Blick auf ihre eventuelle inhaltliche Ausfüllung untersucht.

In den Schlussfolgerungen sollen das Potential und die Beschränkungen für die Weiterführung der Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO zusammengefasst.

1. Institutionalisierung der Beziehungen zwischen Russland und der NATO

In den fünf Jahren nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion haben sich die Beziehungen zwischen Russland und der NATO fortschreitend entwickelt, was oft in der Debatte über die Ausdehnung übersehen wurde. Russland hat sich an Konsultationen im multilateralen Rahmen

des Nordatlantischen Kooperationsrates (NAKR) beteiligt, der im November 1991 eingeweiht und 1996 in einen Rat euroatlantischer Partnerschaft umgewandelt worden ist. Im Juni 1994 hat sich Russland offiziell der Programm der Partnerschaft für den Frieden (PfP) angeschlossen. Erst im Mai 1995 fand sich aber Moskau aber bereit, ein individuelles Partnerschaftsprogramm mit der NATO zu unterschreiben, das aufgrund des Präsentationsdokuments Russlands vom Juni 1994 bis Dezember 1994 entwickelt worden ist. Darüber hinaus wurde im Mai 1995 über den auf eher militärpolitische Fragen begrenzten Rahmen der PfP hinausgehende Modalitäten zum vertieften Russland-NATO Dialog vereinbart – bekannt als der 16+1 Konsultationsmechanismus.

Es ist also festzustellen, dass insbesondere seit 1994 trotz der Kontroverse über die Ausdehnung der nordatlantischen Allianz ein Prozess gradueller Institutionalisierung der Beziehungen Russlands zur NATO eingeleitet worden ist. Dieser Prozess wurde von positiven Erfahrungen sowie von Enttäuschungen gekennzeichnet. Die Beteiligung Russlands an IFOR in 1996 und an SFOR in Bosnien seit 1997 wurde auf beiden Seiten als Symbol des neuen partnerschaftlichen Verhältnisses gepriesen. Das individuelle Partnerschaftsprogramm ist aber eine leere Absichtserklärung geblieben und ist trotz mehrerer Beteuerungen auf der russischen Seite nicht mit konkreten Inhalten ausgefüllt worden. Zwar hat sich Russland inzwischen an einer Reihe gemeinsamer Übungen beteiligt, hat es solange auf die Konkretisierung seiner Anliegen bezüglich des bilateralen Partnerschaftsprogramms verzichtet – weitgehend deswegen, weil das Militärestablishment Moskaus keine konkreten Anliegen zu definieren vermochte.

Auch die Beteiligung Russlands an Übungen im Rahmen der PfP (Cooperative Bridge 94, Cooperative Spirit 94 und Cooperative Venture 94) ist auf die Entsendung von Beobachtern beschränkt worden. Gleichzeitig wurden Kontakte zu unterschiedlichen Ausschüssen der NATO hergestellt. Dies gilt vorwiegend für die Zusammenarbeit in Bereichen der Wissenschaft, Umwelt sowie der Überwindung von außerordentlichen Situationen und Naturkatastrophen. Russland hat sich an den meisten Maßnahmen im Rahmen der Planung des Einsatzes ziviler Dienste in außerordentlichen Situationen beteiligt sowie eine gemeinsame Übung im diesem Bereich auf der Kola Halbinsel initiiert. In diesem Rahmen wurde am 20. März 1996 während eines Besuches des russländischen Ministers für außerordentliche Situationen Sergej Schojgu in Brüssel ein Memorandum über die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für außerordentliche Situationen Russlands und der NATO im Bereich der Überwindung von Folgen außerordentlicher Situationen und Naturkatastrophen unterzeichnet. Im April 1997 wurde von diesem Ministerium und dem entsprechenden Ausschuss der NATO ein Symposium über die Durchführung künftiger internationaler humanitärer Operationen veranstaltet.

Sieht man von der rhetorischen Seite der russischen Kritik an der NATO ab, ließen sich in dieser Zeit auch die mehr oder weniger konsequenten Vorstellungen Moskaus über die Zusammenarbeit mit der NATO formulieren.

Am deutlichsten ging die Bedeutung des NAKR für die Politik Russlands zurück. Insbesondere durch die Individualisierung der Zusammenarbeit der NATO mit Partnerstaaten im Rahmen der PfP verlor er graduell als Konsultationsrahmen gerade wegen seines multilateralen Ansatzes an Relevanz. Seine auf unverbindliche Konsultationen beschränkte Kompetenz ließ auch wenig Raum für gemeinsame Entscheidungsfindung. Bemerkenswert ist dabei, dass der NAKR schon 1995 so gut wie keine Rolle in der Einbeziehung Russlands in Gespräche über die Regelung in Bosnien gespielt hatte. Der Dialog wurde vorwiegend in der Kontaktgruppe, im Rahmen des 16+1 Mechanismus, innerhalb des Weltsicherheitsrates, in Dayton sowie in bilateralen Gesprächen zwischen Spitzenpolitikern Russlands und denen führender westlicher Mächte abgewickelt.

Zwar bleibt der multilaterale Rat euroatlantischer Partnerschaft ein wichtiges Kommunikationsmittel zwischen nichtbeitretenden Partnerstaaten und der NATO, seine Relevanz für

Russland wird eher als begrenzt betrachtet. Der Rat wird eher als Symbol eines eventuellen gesamteuropäischen Forums mit Potential für militärpolitische Kooperation, die über die Bündnisgrenzen hinausgeht perzipiert. Er bleibt aber auch ein unabdingbares Instrument für die Gewährleistung von Transparenz, das zu einem komplexen Überblick über die individuellen Partnerschaften verhelfen kann. Weder der NAKR, noch der gegenwärtige Euroatlantische Rat wurden aber je in Moskau als eine Alternative für einen direkten Dialog mit der NATO verstanden.

Schon 1994, aber insbesondere seit 1995 wurde auch deutlich, dass Moskau weniger an militärpolitischer Zusammenarbeit mit der NATO interessiert war, sondern vielmehr an der Errichtung eines Mechanismus für einen direkten politischen Dialog mit dem Bündnis, in dessen Rahmen es seine Interessen artikulieren und wahrnehmen konnte. Dies erklärt viel von der Gleichgültigkeit Moskaus gegenüber der PFP, das ursprünglich vorwiegend als Mittel zur zeitlichen Aufschiebung der NATO-Ausdehnung gesehen wurde. Bemerkenswert ist dabei auch die Tatsache, dass die Beteiligung Moskaus an der PFP in Gesprächen mit der NATO im April-Juni 1994 praktisch von der Einsetzung des politischen 16+1 Rahmens abhängig gemacht wurde. Diesem politischen Konsultationsmechanismus hat Russland offensichtlich viel mehr Aufmerksamkeit geschenkt, als dem individuellen Partnerschaftsprogramm.

Insbesondere in 1995 wurden gegenseitige Konsultationen im 16+1 Rahmen relativ intensiv gepflegt. Trotzdem blieb auch dieser Rahmen in den Augen der meisten russischer Diplomaten und Experten unzureichend und sollte ausgebaut werden. So wurde als ein Defizit gesehen, dass Konsultationen nur auf unregelmäßiger *ad hoc* Grundlage geführt werden durften. Zwar wurden seit 1996 16+1 Sitzungen auch auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister durchgeführt, wurde der substanzielle Dialog wegen seines unregelmäßigen Charakters und des fehlenden Unterbaus auf der Ebene von Experten vorwiegend auf die Botschaferebene in Brüssel beschränkt.

Es war nicht nur die Unverbindlichkeit der Konsultationen, sondern auch ihr Charakter, das in Moskau als unzureichend angesehen wurde. Denn Russland stand allein einem kollektiven Gremium der 16 Mitgliedstaaten gegenüber, die ihre Entscheidungen vor dem Treffen mit Russland getroffen hatten. Dies schränkte zwar die Möglichkeiten für die Artikulierung eigener Interessen nicht ein, doch aber die für eine gemeinsame Entscheidungsfindung.

Gespräche über den Ausbau des Konsultationsmechanismus zwischen Russland und der NATO wurden schon 1995 initiiert. Doch wegen der Kontroverse über die NATO-Ausdehnung konnte man lange Zeit keinen Fortschritt erreichen. Da Moskau zu der Zeit jeglichen Anschein eines Handels über die Erweiterung des Bündnisses vermeiden wollte, wurden die vom NATO-Rat im September 1995 verabschiedeten Vorschläge nur karg in Form von Fragen kommentiert. Es war auf jeden Fall deutlich, dass die Nato-Vorschläge über den Ausbau von Konsultationen auf der russischen Seite als unzureichend betrachtet wurden.

Die Bestimmungen des Teiles III der grundlegenden Akte vom Mai 1997 zur Weiterentwicklung des Konsultationsmechanismus¹ sollen vor diesem Hintergrund als mit die wichtigsten betrachtet werden, denn sie stellen einen deutlichen Schritt in Richtung weiterer Institutionalisierung des politischen Dialogs zwischen Russland und der NATO bzw. mit den NATO-Staaten dar.

Die Grundakte sieht eine Verstetigung des politischen Dialogs im Rahmen eines Gemeinsamen Ständigen Rates vor, der seine Sitzungen auf unterschiedlicher Ebene regelmäßig – zweimal im Jahr auf der Ebene von Außenministern, zweimal im Jahr auf der Ebene der Verteidigungsminister sowie monatlich auf der Botschaferebene (ständige Vertreter) – abhalten

¹ Der Text ist veröffentlicht in: Nesavisimaja Gazeta (NG), Moskau, 28. Mai 1997, S. 2, 4.

soll. Nach Bedarf kann der Rat sich auch auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs treffen. In außerordentlichen Situationen können auch dringende Sitzungen des Ständigen Rates stattfinden. Ständige sowie *ad hoc* Ausschüsse und Arbeitsgruppen können vom Rat zur Behandlung konkreter Problembereiche eingesetzt werden. Mindestens Zweimal im Jahr sollen sich unter der Oberhoheit des Rates Generalstabschefs und monatlich die militärischen Vertreter treffen. Nach Bedarf können sich auch militärische Experten zu Beratungen treffen. Somit wird ein Netzwerk von Konsultationsgremien entwickelt, das die politische Ebene sowie den für die substantielle Abstimmung notwendigen Unterbau auf der Expertenebene einbezieht.

Soll die Entwicklung eines strukturierten Mechanismus für Konsultationen und die Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO von beiden Seiten eher unkontrovers diskutiert worden sein, war die Regelung der gemeinsamen Entscheidungsfindung mit das schwierigste Thema über das vom Januar bis Mai 1997 intensiv verhandelt worden ist. Die grundlegende Akte definiert als Ziele des Gemeinsamen ständigen Rates:

- Durchführung von Konsultationen
- Abstimmung gemeinsamer Initiativen über parallele Aktivitäten
- gemeinsame Entscheidungsfindung sowie Durchführung gemeinsamer Aktivitäten, die im Konsens beschlossen werden; im Rahmen gemeinsamer Handlungen soll Russland ebenbürtig an der Planung und Vorbereitung gemeinsamer Operationen, darunter von Friedensoperationen aufgrund eines Beschlusses des Weltsicherheitsrates oder in der Verantwortung der OSZE, beteiligt werden

Dabei lehnt die grundlegende Akte reziprok und ausdrücklich jegliches Veto-Recht ab und schränkt das Recht beider Seiten auf eigenständiges Agieren in keiner Fall ein. Der Sinn der Bestimmungen ist es eher, das beide Seiten sich um einen Konsens bezüglich paralleler bzw. gemeinsamer Aktionen bemühen sollen, aber nicht unbedingt gemeinsam handeln müssen.

Die Bestimmungen der grundlegenden Akte über die Beziehungen zwischen Russland und der NATO, insbesondere die Regeln gemeinsamer Entscheidungsfindung, sind sicherlich kompromisshart formuliert worden. Versucht man, sich konkrete Situationen vorzustellen, in denen von der einen oder von der anderen Seite engere Abstimmung dringend erwünscht wird, stößt man auf eine Menge vager Handlungsoptionen, deren Wahrnehmung fast allein vom politischen Willen Beteiligter abhängig ist. Es sind nicht zuletzt abweichende Interpretationen dieser Bestimmungen, die von beiden Seiten gepflegt werden und die praktische Umsetzung der in der grundlegenden Akte vorgesehenen Optionen angesichts möglicher Kontroversen über die Auslegung der Akte erschweren können.

Es ist aber nicht zu übersehen, dass die Bestimmungen der grundlegenden Akte einen bedeutenden Schritt zum Ausbau des Konsultations- und Kooperationsmechanismus zwischen Russland und der NATO darstellen. Die Aufgabe besteht gegenwärtig nicht darin, aus theoretischen Überlegungen heraus an einer Vervollkommnung und Verfeinerung dieses Mechanismus weiterzufeilschen, sondern die vereinbarten Verfahren mit Inhalten auszufüllen und praktische Zusammenarbeit zu üben. Denn es ist allein die praktische Zusammenarbeit, die auf der einen Seite den Mechanismus mit Leben erfüllen und auf der anderen Seite den Verbesserungsbedarf auf den Tag legen machen kann.

2. Kontroverse über das Potential der grundlegenden Akte

Die Umsetzung des Kooperationspotentials zwischen Russland und der NATO wird aber weitgehend davon abhängen, worin beide Seiten die Schwerpunkte der grundlegenden Akte sehen. Nicht zuletzt kommt es darauf an, inwiefern dieses Dokument im Kontext der NATO-Ausdehnung oder als ein selbständiges Instrument zur Neugestaltung der Beziehungen zwischen

Russland und der NATO perzipiert wird. Die gegenwärtige Debatte über die Akte tendiert mindestens teilweise zu einer restriktiven Auslegung dieses Dokuments.

Die Kritiker der grundlegenden Akte im Westen wie in Russland beurteilen die Akte vorwiegend im Kontext der Ausdehnung der NATO. Sollten die Kritiker eher auf das Argument zurückgreifen, die NATO hätte einen unnötig hohen Preis für die implizite Zustimmung Moskaus zur ersten Erweiterungsrunde gezahlt, bestehen die meisten Kritiker auf der russischen Seite auf der Auffassung, die Mühe um die Akte hatte sich nicht gelohnt, denn damit wird weder die erste noch die zweite Erweiterungswelle angehalten.

Der Zusammenhang der grundlegenden Akte mit der Ausdehnung der NATO lässt sich auch dem Text der Akte ablesen. Der abschließende vierte Teil der Akte (militärisch-politische Fragen) impliziert unter anderem eine Reihe von Modalitäten der Osterweiterung. So bestätigen die NATO-Staaten, dass sie keinerlei Absicht, keinerlei Pläne oder Grund zur Stationierung nuklearer Waffen auf dem Territorium neuer Mitgliedsstaaten haben. Die sähen auch keine Notwendigkeit dafür in der Zukunft. Die grundlegende Akte bestätigt den gegenseitigen Willen, die Bestimmungen des Pariser Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) von 1990 so anzupassen, dass unter anderem die Gesamtzahl der vom Vertrag begrenzten Waffensysteme auf ein wesentlich niedrigeres Niveau reduziert wird. Die NATO bestätigt dabei, dass sie unter gegebenen Bedingungen die Aufgabe kollektiver Verteidigung durch die Sicherstellung von Interoperabilität, vertiefte Integration und Abstützung auf Verstärkungspotential und nicht durch zusätzliche permanente Stationierung von beträchtlichen Streitkräften (in neuen Mitgliedsstaaten) wahrnehmen will.²

Die grundlegende Akte wird inzwischen in Russland in erster Linie, wenn nicht ausschließlich, vor dem Hintergrund der Ausdehnung der NATO bewertet und diskutiert. Die Kritik wie die Würdigung der Akte hängt deswegen vor allem davon ab, wie man nicht nur die Chancen für Kooperation mit der sich erweiternden NATO, sondern eher die Perspektive der weiteren Ausdehnung der Allianz einschätzt. Nicht zuletzt ist dabei auch die Reaktion Moskaus auf die Ergebnisse des Gipfeltreffens der NATO in Madrid im Juli 1997, wo die Entscheidung über die Einladung erster Beitrittskandidaten gefallen worden ist.

Generell sind in der russischen Debatte über die Neugestaltung der Beziehungen zur NATO drei Hauptdiskurse zu identifizieren, deren wechselseitiges Verhältnis für die inhaltliche Ausfüllung der Akte und die Entwicklung von Kooperation mit der Allianz den Ausschlag geben sein kann:

- Ablehnung der grundlegenden Akte
- Schadensbegrenzungsansatz
- Problemlösungsansatz

Die **Ablehnung der grundlegenden Akte** wird vorwiegend von einem schrumpfenden harten Kern der NATO-Kritiker, insbesondere von der Anfang 1997 gegründeten parteiübergreifenden Anti-NATO Gruppe in der Staatsduma (untere Kammer des russischen Parlaments) vertreten. In diesem Diskurs wird die grundlegende Akte ausschließlich im Kontext der NATO-Ausdehnung ausgelegt. Dabei wird praktisch jeglicher selbständige Wert der Akte abgestritten. Sie wird vielmehr als Dokument abgelehnt, dessen Ziel allein in der Gesichtswahrung der Regierung in Moskau gesehen wird. Von diesen Kritikern wird die Akte als eine Vereinbarung über die NATO-Osterweiterung bezeichnet, als ein "zweites Jalta" unter Ausschluss von Russland (so General Alexander Lebed). In diesem Sinne wird die Vereinbarung als eine Kapitulationsakte

² NG, 28. Mai 1997, S. 4.

Russlands gesehen, das den "Siegern" im kalten Kriege eine erweiterte Einflussphäre zugesagt hat. Russland wird im Rahmen dieses Diskurses eindeutig als Verlierer hingestellt.³

Im Ergebnis wird die Weisheit der Unterzeichnung der grundlegenden Akte abgestritten und die darin impliziten Möglichkeiten für Zusammenarbeit mit der Allianz weitgehend verworfen. So schreibt unter anderem General Lebed: "Es gibt nur einen wuerdensvollen Ausgang – ueberhaupt kein Abkommen zu unterzeichnen, wenn wir keinen standhaften rechtlich verbindlichen Vertrag erreichen koennen. Die Haltung gegenüber der NATO-Erweiterung soll ungewiss gehalten werden".⁴ In ihrer extremen Form führt diese Denkweise zur Formulierung der Notwendigkeit von berüchtigten "Gegenmaßnahmen" im militärischen und militärpolitischen Bereich, die angeblich die Ausdehnung der NATO auch militärpolitisch ausgleichen sollen. Die extremen Vorschläge sollen gegenwärtig zwar als politisch marginal eingeschätzt werden, die implizite Konsequenz wäre aber eine ausdrückliche Ablehnung jeglicher erweiterten Zusammenarbeit mit der Allianz.

Der *Schadensbegrenzungsansatz* wird gegenwärtig von der zahlenstärksten Gruppe der politischen Elite Russlands vertreten. Dieser Diskurs bekräftigt die Ablehnung der NATO-Ausdehnung und sieht die Bedeutung der grundlegenden Akte in erster Linie in einem Versuch, mindestens einige Modalitäten der Erweiterung der Allianz in einer verbindlichen Form Dokument festzulegen. Im Rahmen dieses Diskurses wird auch der Kooperationsrahmen mit der NATO vorwiegend als Mittel zum Vorbeugen weiterer Marginalisierung Moskaus in europäischer Sicherheitspolitik gesehen. Zwar wird dabei die grundlegende Akte in dem Sinne gewürdigt, dass durch ihre Unterzeichnung einer gefährlichen Zuspitzung des Spannungsverhältnisses zwischen Russland und der NATO angesichts der ersten Welle der Osterweiterung vorgebeugt wurde, wird aber gleichzeitig betont, dass damit die Spannungsursache kaum behoben worden ist. Daraus projiziert man weitere Kontroversen mit den NATO-Staaten, in deren Kontext der grundlegenden Akte als einem Bezugspunkt eine wichtigere Bedeutung zukommen soll. Folgende Kriterien werden dabei für die Beurteilung weiterer Entwicklungen formuliert⁵:

- die militärische Infrastruktur der NATO soll den Grenzen Russlands nicht näher kommen;
- die Allianz soll sich weiter aus einem geschlossenen Bündnis in eine eher politische Organisation mit friedenserhaltenden Aufgaben verwandeln lassen, an der künftig auch Russland teilnehmen könnte;
- Russland soll ein Mitspracherecht im großen Europa bekommen und graduell in die wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Institutionen des Westens integriert werden.

Von dieser eher zurückhaltender Einschätzung wird auch eine relativ restriktive Vorgehensweise abgeleitet, die schwerpunktmäßig vielmehr die Auslegung der grundlegenden Akte sowie die Ausdehnung der Allianz als die Entwicklung praktischer Kooperation mit der NATO im Auge behält. So leitet unter anderem Sergej Kortunow, ein hoher Beamter im

³ Vgl. u.a.: Alexander Lebed, *Rossii podbrsili dochluju koschku* (Russland ist ein toter Kater hingeschmissen bekommen), in: *Izvestija*, Moskau, 27. Mai 1997, S. 4; Andranik Migranjan, *Oschibka ili net?* (Ein Fehler oder nicht?), in: *NG*, 27. Mai 1997, S. 1-2.

⁴ Alexander Lebed, *Russland ist ein toter Kater hingeschmissen bekommen*, in: *Izvestija*, Moskau, 27. Mai 1997, S. 4

⁵ Sergej Kortunov, *Rasschirenije NATO nanosit serjesnyj uschtscherb voennym preobrasovanijam Rossii* (Die Erweiterung der NATO beeinträchtigt ernsthaft die militärische Reform Russlands), in: *Nezavisimoje Voennoe Obosrenie*, Moskau, 12.-18. Juli 1997, S. 1.

Verteidigungsrat Russlands, folgende Aufgaben den Bestimmungen der grundlegenden Akte für die unmittelbare Politik Russlands ab⁶:

- die Diplomatie Russlands soll sich zum Ziel setzen, dass der russischen Sicht entsprechenden Auslegung der grundlegenden Akte, insbesondere bezüglich des verbindlichen Charakters gegenseitiger Verpflichtungen Geltung verschafft wird;
- die russländische Diplomatie soll mit dem Blick auf künftige "Wellen" der Osterweiterung der Allianz vorbeugend wirken, um erneute Konfrontation zu vermeiden;
- aufgrund von Bestimmungen der grundlegenden Akte, die relativ breite Möglichkeiten für politische Konsultationen eröffnen, soll man eine ebenbürtige Beteiligung Russlands an der Entscheidungsfindung in wichtigsten Fragen europäischer Entwicklungen durchsetzen.

Zwar wird dabei der Begriff der "Ebenbürtigkeit" nicht näher definiert, lässt sich aus dieser Perspektive leicht der Ansatz ablesen, dass der Mechanismus der grundlegenden Akte dabei weniger auf die Problemlösung als auf ein fortgesetztes hartes Bargaining mit dem Westen angesichts erwarteter weiterer Komplikationen ausgerichtet wird. Zwar wird dabei das Kooperationspotential der grundlegenden Akte nicht abgestritten, es wird aber eher relativ restriktiv ausgelegt.

Im Rahmen des *Problemlösungsdiskurses* wird mit Befriedigung festgestellt, dass die Unterzeichnung der grundlegenden Akte einen kooperativen Ausgang der Kontroverse der letzten Jahre über die Ausdehnung der NATO ermöglicht hatte. Das Schwerpunkt wird dabei auf die Notwendigkeit des Ausbaus praktischer Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO und nicht auf die Fortführung der Debatte über die Ausdehnung der Allianz gelegt. Eventuelle Partnerschaft mit der Allianz wird dabei nicht als Schadensbegrenzung konzipiert, sondern als eine selbständige Aufgabe betrachtet, die im wohlverstandenen Interesse Russlands, des Westens sowie der beitretender Staaten liegt. Der Problemlösungsansatz bleibt aber nach wie vor deutlich unter den außenpolitischen Diskursen unterrepräsentiert. Der ungefähr 150-koepfigen Anti-Nato Gruppe steht in der Staatsduma Russlands eine relativ kleine 30-koepfige Abgeordnetengruppe "Für einen atlantischen Dialog" gegenüber.⁷

Die Linie der Regierungspolitik Moskaus hat innerhalb des letzten Jahres sicherlich eine bemerkenswerte Evolution von einer totalen Ablehnung der NATO-Ausdehnung hin zum Schadensbegrenzungsansatz erlebt. Dies hat die anscheinende Geschlossenheit der politischen Elite hinter einem Anti-NATO Kurs deutlich aufgeweicht. Die Unterzeichnung der grundlegenden Akte wird gegenwärtig, wohl aus unterschiedlichen Gründen und oft auch skeptisch, mehrheitlich in der politischen Elite Moskaus mitgetragen. Diese Feststellung lässt aber kaum darauf schließen, dass damit die schwierigsten Zeiten im Verhältnis zwischen Russland und der NATO hinter uns sind, denn die Vereinbarung mit der Allianz wird im Rahmen dieses Ansatzes eher als eine Interimslösung mit ungewissem Ausgang als eine solide Grundlage für aussichtsreiche Kooperation perzipiert.

Die Hypothek der Kontroverse über die Osterweiterung ist innen- wie außenpolitisch immer noch stark. Schon vor der Unterzeichnung der Pariser Akte mahnte Präsident Jelzin, Moskau werde seine Unterschrift unter dem Dokument zurücknehmen, soll irgend ein baltischer Staat oder ein Mitglied der GUS der NATO beitreten können. Vor dem Hintergrund einer in Madrid in Aussicht gestellten weiteren Erweiterung der Allianz erscheint das Verhältnis zwischen

⁶ Sergej Kortunow, Varianty postmadridskoj strategii (Varianten einer postmadrider Strategie), in: NG, 26. Juni 1997, S. 5.

⁷ Vgl.: Konstantin Borowoj, Buduschtschee rossijskogo dialoga s NATO (Die Zukunft des Dialogs Russlands mit der NATO), in: NG, 28. Mai 1997, S. 5.

Russland und der NATO alles anderes als geregelt. In der Erweiterungsdebatte ist mit der grundlegenden Akte nur eine Zäsur eingeführt worden. Dass dieses Aspekt für Moskau immer noch eine überwiegende Bedeutung hat wurde auch in der Repräsentanz Russlands auf dem Madrider Gipfel im Juli 1997 explizit. Dass Jelzin kaum nach Madrid reisen wollte war ziemlich verständlich, obwohl er Ende Mai in Paris noch zögerte. Nur konnte keiner erwarten, dass Russland auf dem Gipfeltreffen durch einen drittrangigen Vize-Ministerpräsidenten Walerij Serow vertreten wird, der nichts mit der Außenpolitik zu tun hat. Der Ministerpräsident Victor Tschernomyrdin wie der Außenminister Jewgenij Primakow glänzten durch Abwesenheit. Die zurückhaltende Position Moskaus wurde auch in der verargten Reaktion Präsident Jelzins auf den Madrider Gipfel deutlich, wo unter anderem auch den baltischen Staaten eine Beitrittsoption in Aussicht gestellt wurde, wenn auch die zeitliche Dimension für die Materialisierung dieser Option kaum klar definiert worden ist.

Daneben bleibt die Bereitschaft Moskaus anscheinend gering, den in der grundlegenden Akte in Aussicht gestellten Kooperationsangebote in unterschiedlichen Bereichen nachzugehen. Es bleibt offen, wie in der Tat der Gemeinsame Ständige Rat funktionieren wird. Die Bereitschaft des Militärestablishments, konkrete Kooperationsprojekte mit der Allianz zu entwickeln, ist gegenwärtig angesichts der Debatte über die Militärreform und die zu kürzenden Verteidigungsausgaben noch weniger als 1995 bei der Unterzeichnung des bilateralen Partnerschaftsprogramms gesichert, dass immer noch auf seine inhaltliche Ausfüllung warten muss.

Die Aussichten auf eine Intensivierung und Verdichtung praktischer Kooperation zwischen Russland und der NATO werden durch die sich weiterschleppende Kontroverse über die Osterweiterung weitgehend gehemmt und somit auch die Umsetzung der grundlegenden Akte. Die durch seine Unterzeichnung gewonnene Zäsur kann zwar positiv zur Verankerung und Einübung freundschaftlicher und partnerschaftlicher Beziehungen zwischen Russland und der NATO genutzt werden, nur kann dieser Zustand nicht automatisch einhergehen. Dazu braucht man nicht weniger energische und zielbewusste Bemühungen als die, die während der Verfassung der grundlegenden Akte eingesetzt worden sind.

3. Inhaltliche Ausfüllung der Grundakte

Angesichts der Dominanz der Debatte über die NATO und über die Russland-NATO-Beziehungen, sowie angesichts eventueller Zuspitzung der Diskussion über weitere Erweiterungsschritte über die bereits vereinbarten hinaus soll die Perspektive einer Kooperation zwischen Moskau und der Allianz kaum als etwas Selbstverständliches gesehen werden. Sie hat noch weder institutionelle noch substanzielle Eigendynamik entwickelt, um sich selber weitertragen zu können. Dabei sind weitere Komplikationen des gegenseitigen Verhältnisses nicht ausgeschlossen.

Um so wichtiger erscheint die Aufgabe, durch Initiativen in unterschiedlichen Kooperationsbereichen die Schwerpunkte dieser Diskussion von der Problematik der Ausdehnung der Allianz auf gegenseitige praktische Zusammenarbeit zu verlagern. Sollte dies nicht geschehen, sind erneute Kontroverse sowie zunehmende Aushöhlung der der grundlegenden Akte fast unvermeidlich.

Die grundlegende Akte benennt mehrere Bereiche für Kooperation, die aufgegriffen werden können. Diese Bereiche sind näher im vierten Teil der Akte aufgelistet. Dabei kommt den Initiativen in folgenden Richtungen eine besondere Bedeutung zu.

Verdichtung der Kommunikations- und Konsultationsnetzwerkes zwischen Russland und der NATO.

Die dringende Aufgabe besteht darin, dass die Tätigkeit des Gemeinsamen Ständigen Rates ohne Verzögerung aufgenommen wird. Seine erste Sitzung auf der Botschafterebene wurde auf den 17. Juli 1997 vereinbart. Es ist aber auch wichtig, dass auch seine Einweihung auf hoher politischer Ebene umgehend stattfinden.

Eine nicht weniger wichtige Aufgabe ist es, neben den regelmäßigen Aktivitäten des Rates auf der Botschafterebene eine langfristige Planung für die Expertenberatungen zu entwerfen und zu verabschieden. Denn auf dieser Stufe kommt einer *Rutinisierung* der gegenseitigen Kommunikation und des Dialogs eine vorrangige Bedeutung zu.

Neben den allgemeinen thematischen Bereichen soll dabei die Notwendigkeit in Betracht gezogen werden, dass ein dichtes Netzwerk für ununterbrochene Kommunikation zwischen Brüssel und Moskau entsteht, das unter anderem dazu dienen soll, insbesondere in eventuellen lokalen Konflikt- bzw. Krisensituationen in Europa politische Signale prompt und adäquat die jeweilige politische Führung erreichen zu lassen und eine Abstimmung von Positionen bzw. von parallelen oder gemeinsamen Aktivitäten zu ermöglichen. Denn die Bestimmungen über außerordentliche Sitzungen des Rates sind gegenwärtig zu wagen formuliert.

Angesichts der sich anbahnenden Militärreform in Russland soll insbesondere der Dialog über Militärdoktrine, unter anderem über nukleare Doktrine gefördert werden. Dies soll auch eine Mitwirkung Russlands in den wichtigsten militärischen Gremien der NATO – im Ständigen Militärausschuss sowie in der Nuklearen Planungsgruppe – mit einschließen.

Vertrauensbildung.

Die jüngste Debatte über die grundlegende Akte legt deutlich auf den Tag, dass im Bereich gegenseitiger Vertrauensbildung noch vieles zu leisten ist. Man sollte realistisch feststellen, dass die alten Feindbilder aus der Zeit des kalten Krieges zwar deutlich verblasst, doch aber bedauernswerterweise nicht endgültig gewichen sind. Damit sie sich nicht wieder beleben lassen, sollte man an spezifische vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen denken, die nicht allein darauf abzielen, den bestehenden (egal ob begründeten oder grundlosen) Besorgnissen entgegenzuwirken, sondern parallel das kooperative Verhalten einüben helfen. Solche Maßnahmen könnten unter anderem in den folgenden Bereichen überlegt werden:

Militärische Planung. Durch spezifische Maßnahmen, u.a. durch permanente Präsenz und Mitwirkung höherer Offiziere in entsprechenden Stäben, sollte man nicht nur notwendige Verbindungen und Kommunikation herstellen, sondern auch gegenseitig genügenden Einblick in die militärische, darunter auch operative Planung gewähren. Dadurch sollten Absichten gegenseitig transparenter gemacht und parallel dem Denken in Kategorien von 'capabilities' entgegengewirkt werden.

Gemeinsame Luftraumüberwachung. Eine der Sorgen des russländischen Militärestablishments sind die taktischen Flieger der NATO. Mit oder ohne permanente Stationierung in den beitretenden Staaten konnte die Taktische Luftflotte vom Polnischen Boden aus strategische Ziele in Russland erreichen, was bisher nicht der Fall gewesen ist. Eine gemeinsame Luftraumüberwachung mit weitgehendem Informationsaustausch könnte diesen Bedenken neben der größeren Transparenz militärischer Planung entgegenwirken.

Entwicklung einer gemeinsamen taktischen Raketenabwehr. Der Kooperation in diesem Bereich würde nicht allein eine ähnliche Bedeutung zukommen, wie der gemeinsamen Luftraumüberwachung (die beiden Projekte könnten eng gekoppelt werden). Sollte das Projekt

breiter angelegt werden und über die NATO-Staaten und Russland hinaus weitere Partnerstaaten einbeziehen (z.B. die Ukraine), könnte es das kooperative Verhältnis insgesamt fördern.

Gemeinsame Aktivitäten im Rahmen des CJTF-Konzepts. Damit die neue Ostgrenze der NATO als eine kooperative und nicht als eine Blockgrenze gestaltet ist, sollte man sich über gemeinsame *ad hoc* Vorhaben wie IFOR hinaus Muster für ständige Zusammenarbeit im militärischen Bereich überlegen. Zum Beispiel könnte man an ständige gemeinsame Übungen festgelegter Einheiten aus Russland, Westeuropa, den USA, Polen und der Ukraine für Zwecke von Friedensoperationen denken, die abwechselnd in Westeuropa, Ostmitteleuropa, den USA, Russland und in der Ukraine durchgeführt werden sollten.

Individuelles Partnerschaftsprogramm

Mit der Aufstufung des Mechanismus des politischen Dialogs zwischen Russland und der NATO ist mindestens Vorübergehenderweise trotz Kritischer Wortmeldungen den grundlegenden Anliegen Russlands Rechnung getragen worden. Dies kann Voraussetzungen für eine Verlagerung der Akzente schaffen und zwar für eine Wiederbelebung des individuellen Partnerschaftsprogramms mit der Allianz. Neben der Regelung der wichtigsten politischen Aspekte des Verhältnisses, die den Weg für die Entwicklung praktischer Kooperation freimachen soll, kommt dabei dem individuellen Programm eine zunehmende operative Bedeutung zu. Denn die Umsetzung des Konzeptes von CJTF setzt mindestens die Entwicklung von Interoperabilität russischer und NATO-Truppen voraus, die durch gemeinsame Übungen verbessert werden soll. Die Erfahrungen aus dem gemeinsamen Einsatz in Bosnien können dabei bei der inhaltlichen Ausfüllung der ersten Maßnahmen in diese Richtung von großer Hilfe sein.

Dabei muss man berücksichtigen, dass das Militärestablishment Russlands in dieser Frage weiterhin eher passiv bleiben wird. Und zwar einmal aus politischen Gründen, weil es nicht die politischen Optionen vorantreiben will, die keine eindeutige Unterstützung in der politischen Führung haben. Zweitens aber aus finanzpolitischen Gründen, denn insbesondere Angesichts der drastischen Kürzungen des Verteidigungsetats in Russland werden die anfallenden Kosten gemeinsamer militärischer Aktivitäten eher als eine Bürde angesehen. Deswegen soll die Initiative zur Wiederbelebung des individuellen Partnerschaftsprogramms mit der NATO von der politischen Führung ausgehen. Die Maßnahmen selbst aber sollen so entwickelt werden, dass ihre finanzpolitische Effizienz offensichtlich ist.

Zusammenarbeit im militärwirtschaftlichen Bereich

Eine der Besorgnisse, die auf der russischen Seite in der Debatte über die NATO-Ausdehnung oft geäußert worden ist, war die Furcht, dass dieser Prozess für den Absatz russischer Waffen nachteilig werden kann. Zwar ist der direkte Zusammenhang strittig, sind gerade in diesem Bereich Möglichkeiten für Kooperation zu identifizieren.

Die grundlegende Akte sieht unter anderem die Mitwirkung Russlands im militärwirtschaftlichen Ausschuss der NATO vor. Der institutionelle Aspekt dieser Mitwirkung ist zwar wichtig, sollte er aber durch praktische Schritte nicht unterstützt werden, kann dies zu Frustration führen. Es geht dabei also vielmehr um praktische Ansätze, die zwei Formen eventueller Zusammenarbeit voraussetzen:

- die Möglichkeit für russländische Waffenproduzenten unter gleichen Bedingungen am Wettbewerb um Aufträge in neuen, aber auch in alten NATO-Mitgliedstaaten teilnehmen zu können sowie
- die Möglichkeit, gemeinsame Projekte für die Entwicklung neuer Waffensysteme mit westlichen Firmen zu überlegen, was soweit nur in Ansätzen vorzufinden ist.

Auch bescheidene Fortschritte in diese Richtung könnten sich in absehbarer Zeit günstig auf das gesamte Verhältnis zwischen Russland und der NATO auswirken.

Schlussfolgerungen

Die Unterzeichnung der grundlegenden Akte über die Beziehungen zwischen Russland und der NATO hat die jüngsten kooperativen Tendenzen in der Politik Russlands und des Westens bestärkt. Die Bedeutung der Akte besteht in erster Linie darin, dass damit eine Kooperative Vereinbarung im Kontext der Kontroverse über die Ausdehnung der Allianz ostwärts erreicht worden ist sowie ein wichtiger Schritt im Ausbau des Konsultations- und Kooperationsmechanismus zwischen Moskau und Brüssel gewährleistet worden ist.

Die volle Ausschöpfung des Potentials der Akte kann aber durch seine Auslegung im Kontext der Erweiterungsschritte gehemmt oder sogar verhindert werden. Die dringende Aufgabe besteht deswegen darin, dass auf beiden Seiten die eigenständige Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Russland und der NATO, die sich zu einem wichtigsten Pfeiler des künftigen Systems europäischer Sicherheit entwickeln lassen kann, erkannt wird.

Dies setzt aber voraus, dass die Schwerpunkte in der Diskussion und in der Umsetzung der grundlegenden Akte auf die Entwicklung und Intensivierung praktischer Zusammenarbeit in unterschiedlichen Bereichen verlagert wird. Sollte diese Zusammenarbeit in absehbarer Zeit ihre ersten Früchte bringen, wird der kooperative Ansatz dieser Beziehungen eine Eigendynamik entwickeln können und somit die weiterbestehenden Sensibilitäten bezüglich der Rolle der NATO in der europäischen Sicherheit mindestens abschwächen helfen.